

ANGOLA

REVISÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

Sumário Executivo

Um Relatório Conjunto de:

Banco Mundial
Região África
Macroeconomia 1

e

Comissão Europeia (CE)
Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO)
Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
Organização Mundial de Saúde (OMS)

10 de Dezembro de 2007



Banco Mundial
Região África
Departamento de Redução da Pobreza e Gestão Económica

Vice-Presidente:	Obiageli K. Ezekwesili
Director do País:	Michael Baxter
Gestor do País:	Alberto Chueca-Mora
Gestor Sectorial:	John Panzer
Chefe da Equipa da Tarefa:	Francisco Galvão Carneiro

THE WORLD BANK – ANGOLA COUNTRY OFFICE
LARGO ALBANO MACHADO
N7 23-25
CAIXA POSTAL 1331
LUANDA, REPÚBLICA DE ANGOLA
TEL: (244-2) 394-677/727

[HTTP://WWW.WORLDBANK.ORG/AO](http://www.worldbank.org/ao)

AGRADECIMENTOS

Este relatório é fruto da colaboração entre o Banco Mundial e um grupo de parceiros de desenvolvimento do Governo de Angola que inclui o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão Europeia (CE), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização Mundial da Saúde das Nações Unidas (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Vários técnicos de diversos departamentos no Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Ministério da Administração Territorial, Ministério do Plano e Ministério das Finanças forneceram informações e opiniões de grande utilidade. A colaboração entre o Banco Mundial e os parceiros de desenvolvimento foi formalmente acordada através de um Protocolo que foi assinado pelos chefes das delegações em Angola em Junho de 2006. Pela parte do Governo de Angola, o homólogo principal era o Dr. Manuel Neto da Costa, Chefe do Gabinete de Estudos e Relações Exteriores do Ministério das Finanças (GEREI – MINFIN).

A equipa conjunta do PER apresenta os seus agradecimentos a S.Exa. a Dra. Ana Dias Lourenço, Ministra do Plano, S.Exa. o Dr. José Pedro de Morais, Ministro das Finanças, Dr. Manoel Neto da Costa, Chefe do Gabinete de Estudos e Relações Exteriores do Ministério das Finanças (GEREI – MINFIN) e aos Directores de

Planeamento dos Ministérios abrangidos por este relatório pelo apoio prestado e colaboração activa.

O Banco Mundial estava representado por Francisco Carneiro (Economista Sénior do País, AFTP1) que também foi o principal autor do relatório. A equipa do projecto incluía Stefania Abakerli (Especialista de Desenvolvimento Local LCSSO), Jean-Jacques de St. Antoine (Chefe de Operações, AFTH1), Feng Zhao (Especialista em Saúde, AFTH1), Xiaoyan Liang (Especialista Sénior em Educação, AFTH1), Eduardo de Sousa (Economista Sénior, AFTS1), Maria Teresa Benito-Spinetto (Analista de Pesquisa, AFTP1). Registam-se ainda as contribuições dos consultores do Banco, nomeadamente Mafalda Duarte (Educação), Rui Fuschini (Educação), José Roberto Rodrigues Afonso, Thereza Lobo e Rafael Barroso (todos Descentralização). O Dr. Victor Hugo e Dra. Henda Ducados (Director Executivo e Directora Adjunta do FAS, respectivamente) apresentaram comentários e sugestões valiosos ao documento de base sobre descentralização. De mencionar, as úteis impressões sobre descentralização trocadas com Serdar Yilmaz (Economista Sénior em Desenvolvimento Social, SDV) e com Rodrigo Serrano-Berthet (Especialista em Desenvolvimento Local, HDNSP). A equipa do projecto agradece reconhecida ao Departamento de Desenvolvimento Social (SDV) por ter financiado os consultores que colaboraram para o capítulo sobre descentralização.

O PNUD, em conjunto com o FDC da ONU, prestou um importante contributo na área de descentralização e este relatório inspira-se, em parte, nas conclusões e recomendações contidas no relatório intitulado “Diagnóstico da

Descentralização Fiscal em Angola” de Agosto de 2006 e da autoria de Maria Cristina Mac Dowell, Érika Amorim Araújo, Alexandre Sobreira Cialdini e Nicoletta Ferruglio. O representante oficial do PNUD na equipa do PER era o Dr. Alfredo Teixeira.

A Comissão Europeia contribuiu para a análise das despesas públicas no sector da saúde. O funcionário homólogo da CE na equipa PER era a Dra. Tamar Bello. O capítulo sobre saúde inspira-se fortemente na análise e recomendações de medidas a adoptar apresentadas no relatório intitulado “Angola: Despesa Pública no Sector da Saúde 2000-2006” preparado pelo Programa de Apoio ao Sector da Saúde (PASS) para o Ministério da Saúde e publicado por este Ministério no início de 2007. Funcionários da Organização Mundial de Saúde (OMS) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) também prestaram contribuições adicionais para a análise das despesas públicas no sector da saúde. O homólogo oficial da OMS era o Dr. Ole Frank Nielsen e da UNICEF o Dr. Guy Clarisse.

A Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) contribuiu com elementos para a análise das despesas públicas no sector da agricultura. O capítulo sobre agricultura fundamenta-se num relatório preparado pelo Dr. Guillermo Woods (Consultor da FAO), com o título “Revisión de los Gastos y Inversiones Públicas Destinadas al Sector Agropecuario”. Francisco Chimuco (FAO) prestou uma assistência valiosa nos contactos com as autoridades e na preparação de missões para o trabalho associado com o sector agrícola. O funcionário homólogo da FAO era o Dr. Frits Ohler.

As várias missões que se realizaram a Angola, associadas com este relatório,

foram integralmente apoiadas pelos parceiros de desenvolvimento. No caso da análise das questões da saúde, em particular, o Dr. Guy Clarisse (Chefe da Equipa da Saúde, UNICEF) e o Dr. Fatoumata Binta T.Diallo (Representante da OMS Angola) ofereceram um parecer e contributos construtivos em fases críticas do relatório. O Dr. Lluís Vinyals (Consultor da equipa EU PASS) forneceu os documentos e dados necessários à missão. A Dra. Alice Otiato (USAID) partilhou o seu conhecimento e opiniões sobre prestação de serviços da saúde. A missão agradece reconhecida a ajuda prestada pelo Dr. Kusunga (Director da Direcção de Saúde da Província de Bengo), durante a missão no terreno. A Dra. Maria Julia Grave (Gabinete do Projecto HAMSET, MS) ofereceu uma ajuda prestimosa na organização das reuniões e visitas ao terreno.

O relatório foi elaborado sob a supervisão global de Emmanuel Akpa (Gestor Sectorial, AFTP1) que ofereceu orientação conceptual global, prestou parecer analítico fundamental e assegurou o controlo de qualidade e apoio na gestão. O Director do País (AFCCS2), Michael Baxter, patrocinou o processo e definiu os princípios orientadores essenciais. Os revisores pares, Jeffrey Lewis (DECVP), Delfin Go (AFRCE) e Sameh El-Saharty (MNSHD) apresentaram comentários e sugestões valiosos nas diversas fases do relatório. Comentários adicionais foram apresentados por Cristina Santos (Educação), Rodrigo Serrano-Berthet (Descentralização), e Stephen Kyle (Agricultura).

Os colegas do Escritório do País em Angola, especialmente Alberto Chueca-Mora (Gestor do País, AFMAO), Olivier Lambert (Funcionário Sénior, AFMAO) e Christopher Porter (Consultor, AFMAO), deram um apoio excepcional à equipa do

projecto. Maria Margarida Baessa Mendes e Domingas Pegado prestaram um precioso apoio logístico às missões. Lígia Irias-Castillo excedeu as suas obrigações profissionais e demonstrou um empenho admirável, certificando-se que a qualidade editorial do relatório obedecia aos mais elevados padrões de qualidade.

PREFÁCIO

Esta versão do Relatório de Revisão de Despesas Públicas sobre Angola incorpora comentários e sugestões recebidas das autoridades angolanas durante a reunião para apresentação e discussão do relatório, que aconteceu no dia 11 de outubro de 2007, no Ministério das Finanças, em Luanda, com a presença de representantes do Ministério das Finanças, Ministério do Planeamento, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Agricultura e do Ministério da Administração do Território, bem como de representantes dos parceiros de desenvolvimento do Governo de Angola que contribuíram para a elaboração do relatório, incluindo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão Europeia (CE), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização Mundial da Saúde das Nações Unidas (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Um breve resumo dos principais tópicos ventilados durante a reunião é apresentado a seguir:

Enquadramento das despesas numa óptica de médio-prazo. As autoridades angolanas concordaram com a importância de se prepararem planos de despesas numa perspectiva multianual, mas também alertaram para a importância de se observar os limites de capacidade de implementação tanto do Ministério do

Planeamento quanto dos ministérios sectoriais.

Horizonte temporal das reformas. Autoridades do Ministério da Saúde, Educação e Agricultura ressaltaram a importância de se reconhecer as graves limitações na área de infra-estrutura resultantes da guerra civil que terminou em 2002. Portanto, planos sectoriais de reformas nesses sectores devem vir acompanhados de metas realistas.

Plano estratégico para a agricultura. O Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural informou que o governo está a adoptar novas iniciativas na área da agricultura que visam a explorar o potencial de geração de empregos no sector.

Agenda da descentralização. Alguns participantes lembraram que o processo de descentralização que está a se adoptar em Angola inicia-se com medidas de desconcentração administrativa que deve obedecer a um ritmo gradual que respeita a capacidade de implementação das províncias e municípios. Reformas apressadas podem resultar em instabilidades políticas prejudiciais ao desenvolvimento angolano.

A Revisão das Despesas Públicas foi bem recebida como um conjunto útil de considerações e recomendações gerais que procuram ajudar o governo da definição e implementação de reformas para aumentar a eficiência e eficácia dos gastos públicos. Espera-se que a RDP possa servir como base para futura cooperação e parceria entre o governo de Angola e seus parceiros de desenvolvimento.

Sumário Executivo

Cinco Mensagens Transversais

i. **No contexto desta Revisão das Despesas Públicas, extraem-se cinco mensagens transversais da análise das despesas públicas e da gestão fiscal:**

- A necessidade de se prepararem planos das despesas públicas numa perspectiva multianual;
- A necessidade de se melhorar a eficiência das despesas públicas;
- A necessidade de se melhorar a qualidade dos dados sobre os indicadores sociais e o orçamento;
- A necessidade de se observarem as considerações relativas a equidade na preparação do orçamento;
- A necessidade de um progresso constante na descentralização.

ii. **Uma abordagem plurianual pode ajudar a reduzir a lacuna entre planeamento e orçamentação e apoiar a estabilidade macroeconómica.** As autoridades precisam de reforçar o elo entre as políticas de despesas públicas e o processo orçamental, particularmente a nível sectorial. Actualmente e de uma forma geral, as políticas de despesas públicas são definidas de uma forma *ad hoc* e sem o suporte de um plano ou estratégia de médio prazo para as despesas. Em termos genéricos, Angola precisa de enquadrar a sua formulação de políticas de despesas públicas num contexto de médio a longo prazo com vista a proteger o orçamento da volatilidade associada com o preço do petróleo.

iii. **A introdução de uma abordagem multianual na elaboração do orçamento não garante, necessariamente, que o dinheiro vai ser bem gasto.** É também necessário adoptar as políticas certas e criar instituições que funcionem bem, para se evitar o desperdício e desenvolver mecanismos de responsabilização. Para se conseguir o máximo de cada Kwanzas gasto pelo sector público, as autoridades têm de prestar atenção a três áreas onde se pode melhorar o desempenho: disciplina macroeconómica, definição de prioridade estratégica e prestação eficiente dos serviços públicos. As reformas nestes domínios envolvem princípios de economia política, economia pública, gestão orçamental e financeira e outras reformas institucionais e reguladoras.

iv. **A falta de dados de qualidade restringe a aptidão para se avaliar a eficácia das despesas públicas e limita a capacidade dos formuladores de políticas para usarem critérios técnicos destinados a definir as afectações orçamentais.** Um dos problemas frequentes em Angola está relacionado com a qualidade e a integralidade dos dados sobre indicadores sociais e resultados do orçamento. Além do mais, os indicadores sociais existentes datam do período da guerra, quando era difícil recolher informações das áreas rurais e das zonas do país afectadas pelo conflito. Sem os dados adequados, é muito difícil formular e monitorizar um programa de despesas públicas significativo em prol dos pobres.

v. **A introdução no orçamento de considerações de equidade vai ajudar a reduzir a pobreza e a vulnerabilidade.** Não existem critérios

técnicos para a atribuição de recursos do governo central às províncias. As províncias mais ricas recebem verbas iguais às das províncias mais pobres e mais vulneráveis. Para uma melhor distribuição geográfica, os indicadores da população e da pobreza deveriam ser um factor no processo de decisão. As autoridades também podiam considerar utilizar critérios baseados na “discriminação positiva” para apoiar as províncias que mais sofreram durante a guerra, a fim de se porem a par das outras.

vi. **É importante que se registe um progresso estável na agenda de descentralização.** As autoridades tomaram a iniciativa de começar um programa de desconcentração e de descentralização administrativa. Esta abordagem gradual parece apropriada, sobretudo face à escassez de capacidade na administração pública, facto que é particularmente grave fora de Luanda. No entanto, torna-se necessário fortalecer este processo de uma forma mais significativa e começar também a lançar os pilares para alguma descentralização fiscal no futuro.

vii. **Estas mensagens transversais fornecem a base para as acções de políticas recomendadas neste relatório.** Na Caixa E.1. apresentam-se as acções recomendadas juntamente com os impactos previstos na gestão das finanças públicas e resultados produzidos. As opções de políticas variam entre medidas de curto prazo e altamente viáveis e medidas de médio e longo prazo, moderadamente viáveis, em termos políticos. Prevê-se que aumentem a eficiência e transparência dos gastos públicos ao mesmo tempo que contribuem para uma expansão da

prestação de serviços e da responsabilização.

Responder aos Desafios Presentes na Gestão das Finanças Públicas

viii. **Nos anos que se seguem, as receitas petrolíferas de Angola estarão sujeitas a três fontes de variação**, para além da volatilidade do preço do crude: (i) a alteração na composição da produção; (ii) o volume crescente de extracção; e (iii) a maior importância dos PSAs e suas implicações no comportamento do petróleo de lucro (*profit oil*) do Estado. Assim, mais do que desejável, é muito necessário que Angola adopte um modelo de orçamentação que vá além do enquadramento anual do OGE, para que se evitem interrupções desnecessárias na gestão de tesouraria e se possa prever correctamente a situação fiscal do Estado.

ix. **A necessidade de uma abordagem multianual ao orçamento é ainda maior quando se trata de se estabelecer políticas robustas para as despesas públicas.** O elo entre estas últimas – especialmente a nível sectorial – e o processo orçamental é débil em muitos países em desenvolvimento e Angola não é excepção. As políticas de despesas públicas, incluindo o preço dos combustíveis e os subsídios às tarifas dos serviços de utilidade pública, são definidas, em grande medida, de uma forma aleatória, e sem o suporte de um plano ou estratégia de médio prazo para as despesas. Logo, não apenas são débeis os elos entre as políticas e a orçamentação, como também é muito precária a base para uma formulação de políticas sólidas das despesas públicas. A adopção de uma abordagem de médio prazo ao orçamento tem, portanto, de ser

acompanhada de uma abordagem de médio prazo da política de despesas públicas.

x. **A adopção dessas abordagens de médio prazo deverá ser gradual e precedida de um reforço adicional do processo orçamental.** Não é aconselhável partir para a execução total de um Enquadramento das Despesas de Médio Prazo (MTEF). Os MTEFs não podem funcionar se não existir um processo sólido de gestão orçamental, especialmente em termos de execução do orçamento. No que respeita à gestão das finanças públicas, Angola continua a caracterizar-se por uma dicotomia entre mecanismos “formais” e “não convencionais” de execução orçamental, mas a adopção de um MTEF, neste momento, será difícil.

xi. **São necessárias melhorias no registo e classificação das despesas públicas para o sucesso de uma política de despesas públicas favorável aos pobres.** Notou-se uma deficiência sistemática na classificação das despesas públicas em todos os sectores cobertos por esta Revisão das Despesas Públicas (Educação, Saúde e Agricultura). As autoridades vão ter de continuar a aperfeiçoar a qualidade da gestão das finanças públicas para que o Estado possa ter um melhor entendimento das despesas públicas e melhorar a eficácia do planeamento e programação financeira. Para tal, é fundamental o compromisso firme com a conclusão da implementação do SIGFE e com a necessidade de se melhorar a classificação das despesas públicas. Uma vez dados estes passos e existam dados melhores sobre indicadores socioeconómicos, será mais fácil conceber e executar um programa de despesas públicas favorável aos pobres.

xii. **As autoridades adoptaram um modelo abrangente para fazer a previsão das receitas petrolíferas, mas há que garantir a sustentabilidade da nova unidade de projecção.** Em Abril de 2006, a Direcção Nacional dos Impostos (DNI), no Ministério das Finanças, adoptou formalmente o Modelo de Projecção das Receitas Petrolíferas, desenvolvido pela Aberdeen University Petroleum Economics Consultancy (AUPEC), no contexto do Estudo de Diagnóstico do Petróleo. É um passo no sentido certo. Mas, muitos dos empregados nessa unidade são pagos pelo projecto AUPEC e não têm um vínculo de facto com o Ministério das Finanças. O governo deveria garantir a continuidade das actividades de projecção, uma vez terminado o contrato com a AUPEC.

xiii. **São necessárias melhorias mais ambiciosas na área de auditoria do processo orçamental, elemento que continua deficiente.** O grande problema continua a ser a relação entre a Sonangol e o Ministério das Finanças. A Sonangol, a pedido do governo, realiza uma série de actividades ou tarefas em nome do Estado. No passado, o Estado nem sempre reembolsou a Sonangol, ou então atrasou os reembolsos. A reacção da Sonangol foi reduzir os pagamentos dos impostos e do petróleo de lucro que deve ao Estado pelo montante dos custos que incorreu em representação do Estado. As consequências desta prática são adversas a uma gestão eficaz das receitas. Surgem disputas porque, no passado, não havia clareza sobre quais as actividades que se qualificam para um tratamento de compensação e porque não foram auditadas as despesas no âmbito das categorias que se qualificam.

CAIXA E1: ACÇÕES DE POLÍTICAS TRANSVERSAIS E IMPACTOS PREVISTOS NA GFP E RESULTADOS ESPERADOS

ACÇÃO DE POLÍTICA RECOMENDADA	IMPACTO PREVISTO NA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	GRAU DE PRIORIDADE E RESULTADO ESPERADO
Adoptar uma Abordagem Multianual no Orçamento	(a) Maior capacidade de planeamento (b) Melhoria da gestão fiscal e da previsibilidade (c) Criação de capacidade para o MTEF (d) Proporcionar a criação de poupanças fiscais a título de precaução	Acção a curto prazo Resultados Esperados: Gestão macroeconómica sólida Reforçar os elos entre planeamento e orçamentação
Melhorar a Eficiência das Despesas Públicas	(a) Aumento das taxas de execução orçamental (b) Tomar decisões sobre investimentos que levem em consideração os custos recorrentes futuros	Acção a médio prazo Resultados Esperados: Melhoria da prestação de serviços Combate à corrupção Reforçar o processo orçamental
Melhorar a Qualidade dos Dados sobre Indicadores Sociais e o Orçamento	(a) Melhor conhecimento das características socioeconómicas para se alvejar gastos sociais (b) Aumento de capacidade para uma gestão do desempenho financeiro e técnico	Acção a médio prazo Resultados Esperados: Melhoria da prestação de serviços Maior responsabilização Criar capacidade com vista a uma gestão em busca de resultados
Introduzir critérios técnicos para se fazer a atribuição de verbas do orçamento aos ministérios executantes e aos governos subnacionais	(a) Aumentar a equidade nos gastos públicos	Acção a médio prazo Resultados Esperados: Bem-estar social mais elevado Redução das desigualdades criadas pela guerra
Intensificar a descentralização através de: (i) revisão da legislação relevante (ii) transferência das responsabilidades administrativas para alguns casos-piloto (iii) partir para a descentralização fiscal	(a) Reforçados os controlos internos nos ministérios executantes e nos governos subnacionais (b) Racionalizar as relações funcionais da administração pública em todos os níveis de governo	Acção a médio e longo prazo Resultados Esperados: Melhoria da prestação de serviços e redução das desigualdades Incentivo à responsabilização mútua (governo central, governos subnacionais e sociedade civil) Criar capacidade com vista a uma gestão em busca de resultados

xiv. **A circunscrição das operações parafiscais, desempenhadas pela Sonangol, deveria ter por objectivo resolver a questão do conflito de interesses.** Certos aspectos do papel da Sonangol como concessionária, particularmente a aprovação de todos os principais contratos de aquisições, provocam um potencial conflito de interesses e a perda de receitas para o Tesouro. Além do mais, o Estado não tem capacidade para fiscalizar eficazmente as receitas e os programas de investimento da Sonangol. A circunscrição destas actividades, primeiramente dentro da Sonangol, iria ajudar a preparar a transferência. As autoridades deveriam adoptar um plano bem definido e com um calendário estabelecido, destinado a normalizar este processo. Mas há que prestar atenção à necessidade de aumento dos recursos, qualificações, formação, procedimentos internos e reporte e comunicação dentro e entre estas instituições, para que elas possam recuperar o controlo das actividades próprias do Tesouro e actualmente desempenhadas pela Sonangol. Estas mudanças envolveriam melhorias na estrutura salarial, planeamento e benefícios da carreira profissional dos empregados, mas todas elas exigiriam um compromisso com a reforma institucional.

Considerando Trade Offs nas Despesas Públicas

xv. **As despesas sectoriais com serviços públicos e a defesa, em geral, têm sido responsáveis por quase metade das despesas totais.** Já a educação e a saúde, no seu conjunto, permaneceram responsáveis por aproximadamente 10% das despesas totais, enquanto se observa uma

duplicação da quota de despesas com segurança social, bem-estar e habitação só para o ano de 2005. A afectação sectorial relativamente à totalidade das despesas na energia, agricultura, mineração e transportes declinou constantemente a partir de 2003, passando de 22,5% para apenas 7% em 2005.

xvi. **Em termos práticos, o aumento das despesas com bens gerais, consumo, melhores salários e benefícios, significa que o Estado pode ter de considerar alguns *trade offs* em termos de despesas públicas.** Face ao baixo nível dos indicadores sociais e aos desafios que as autoridades vão encontrar na reconstrução do país, a existência dessas permutas é óbvia, pois os gastos na educação e saúde permaneceram em níveis baixos enquanto as despesas com serviços públicos gerais e com a defesa aumentaram muito mais rapidamente. Logo, o baixo nível dos indicadores sociais, resultado parcial de décadas de guerra e de conflitos internos, exige uma rápida redefinição de prioridades das despesas públicas, em favor dos sectores sociais, especialmente educação, saúde e agricultura, acompanhada de uma racionalização estratégica dos gastos com outras despesas recorrentes.

xvii. **A introdução de critérios de objectividade na divisão das despesas entre as várias províncias é um requisito prévio para a reforma da descentralização.** Neste momento, um tema comum na análise das despesas sectoriais é a total ausência de critérios tecnocráticos para a afectação de despesas entre as diferentes unidades geográficas. Conforme já se disse antes, é um factor importante para a equidade e eficiência das despesas mas também vai

ser essencial resolver este problema, a título de requisito prévio para uma descentralização representativa. Nessa área, a permuta é clara, pois não pode haver um progresso real na agenda da descentralização se os mecanismos usados para transferir recursos do governo central para as administrações subnacionais não se fundamentarem em critérios tecnocráticos.

xviii. **À medida que o governo aumenta as despesas públicas nos diferentes sectores, é fundamental reforçar a capacidade de monitorização para se ter a certeza que o dinheiro é bem gasto.** Um outro aspecto comum a todos os sectores analisados neste relatório é a pouca capacidade para monitorizar o impacto das despesas públicas. Como as receitas crescem rapidamente e as necessidades sectoriais aumentam, as autoridades correm o risco de financiar projectos economicamente pouco sólidos e elefantes brancos. Para garantir que o dinheiro é bem gasto, são necessárias melhorias mais audaciosas no domínio das auditorias e há que introduzir melhores mecanismos de responsabilização para evitar a corrupção e o desperdício.

A Agenda de Reforma na Educação

xix. **A agenda de reforma na Educação requer um aumento de capacidade para se planear de uma forma mais estratégica, gerir melhor as finanças públicas e a introdução de um sistema eficaz de monitorização e avaliação.** A análise dos padrões de despesas públicas e dos respectivos resultados no sector da educação revelou debilidades importantes que têm de ser resolvidas. O reforço do sistema geral do

orçamento, conforme se discutiu nos parágrafos anteriores, é uma condição prévia para reformas adicionais no sector da educação. Isto porque uma grande parte dos problemas com que o sector se depara actualmente são o resultado da falta de uma correcta definição de prioridades (demasiado enfoque em despesas recorrentes e investimentos não coordenados) e um sistema ineficaz para monitorizar e avaliar os resultados dos gastos públicos na educação.

xx. **O processo de planeamento e orçamentação precisa de incluir medidas ou mecanismos para a coordenação (preparação do orçamento) e partilha de informações (preparação do orçamento e execução dos recursos) entre o MEC e os Governos Provinciais.** É um aspecto particularmente importante porque os Governos Provinciais administram os recursos para o subsistema da educação (ensino primário: graus 1 a 6), nível que deveria produzir o maior impacto no sector, pois é nele que a maioria dos alunos estão inscritos e representa a base para a consecução dos objectivos das MDGs e da EFA. Acresce que é a forma mais eficaz em função do custo de resolver as questões de equidade, um papel que pode ser melhor desempenhado por uma estrutura central e, neste caso concreto pelo MEC, como a instituição com mais conhecimento especializado relativamente à educação, assimetrias nacionais e suas implicações a nível de país.

xxi. **São necessárias melhorias profundas no sistema de gestão financeira do sector.** São necessárias melhorias em vários domínios que vão desde a preparação do orçamento, desembolsos, gestão das despesas, classificação das despesas e capacidade

institucional. Um sistema adequado de gestão financeira impediria o pagamento de despesas não orçamentadas (excepto em circunstâncias especiais) o que, por seu turno, seria um incentivo para se melhorar a preparação do orçamento. Relativamente à classificação das despesas, seria da maior importância que se fizesse a separação por classificação funcional de serviços do ensino pré-primário e primário e que houvesse uma função diferente para a formação de professores, que é diferente de ensino secundário e de ensino técnico. Em termos de capacidade institucional, também deveria ser uma prioridade formar aqueles que utilizam o sistema de gestão financeira, na tarefa de introdução de dados segundo a classificação de despesas adequada.

xxii. **A capacidade de monitorização e avaliação no sector da educação precisa de ser reforçada.** Uma outra recomendação de política diz respeito à adopção de um sistema destinado a avaliar os resultados do ensino em todos os níveis do sistema de educação em Angola. Um sistema de monitorização e avaliação que funcione bem pode prestar informações aos responsáveis pelo planeamento e tomada de decisões sobre se os alunos, que completam cada ciclo do ensino primário alcançaram os padrões de aprendizagem mínimos reconhecidos internacionalmente e se as principais causas da ineficiência do sistema de educação estão associadas a factores endógenos ou exógenos ao sistema.

A Agenda de Reforma na Saúde

xxiii. **A agenda de reforma no sector da saúde requer o aumento dos gastos e da cobertura de serviço, a par de uma maior eficiência, melhor**

planeamento estratégico, monitorização e avaliação mais eficaz e descentralização adicional. Esta Revisão das Despesas Públicas identificou ineficiências nas despesas públicas da saúde, que exigem uma abordagem mais estratégica para o sector. É necessário gastar mais com a saúde, mas as despesas adicionais têm de ser acompanhadas de um melhor planeamento, maior equidade e monitorização e avaliação eficazes. Uma descentralização adicional é também necessária para se melhorar a cobertura da prestação de serviços, mas este processo tem de ser cautelosamente concebido e gradual e evoluir no mesmo ritmo em que são eliminados os constrangimentos de capacidade.

xxiv. **A curto prazo, Angola deveria melhorar a eficiência das despesas públicas no sector da saúde.** Tal implica que: (i) os gastos com a saúde estejam melhor alinhados com os principais problemas de saúde e o ónus das doenças do país; (ii) os recursos sejam cautelosamente planeados para alvejarem intervenções eficazes em função do custo; (iii) devia haver uma proporção maior das despesas aplicadas ao primeiro e segundo níveis (actualmente, os gastos estão especialmente destinados aos cuidados hospitalares, com 40% das despesas públicas na saúde gastos com cuidados terciários e apenas 27% com cuidados primários e secundários); (iv) devia haver um aumento na proporção das despesas com cuidados primários que se destinam aos serviços de divulgação e comunitários da saúde, de modo a aproximar os serviços das populações (actualmente, os intensos gastos nas instalações só estão a beneficiar uma pequena percentagem da população, principalmente urbana e uma grande

proporção em Luanda, pois mais de 60% dos cidadãos não têm acesso a instalações de saúde; (v) os gastos com factores de produção essenciais (recursos humanos, medicamentos, materiais) estejam alinhados com a necessidade de se solucionar os principais problemas de saúde; e (vi) se reveja a eficiência dos hospitais e se assegure que as taxas de utilização de camas suba para 80%, valor correspondente à boa prática pelos padrões internacionais.

xxv. **A médio prazo, Angola deveria aumentar as despesas públicas na saúde.** Este aumento deverá ser gradual de forma a assegurar uma absorção adequada dos recursos pelo sector. É importante que as despesas sejam bem canalizadas, com uma especial atenção para a expansão da cobertura dos serviços. Para maximizar o impacto das despesas adicionais, esta RDP recomenda que o país considere os passos seguintes para expandir a cobertura dos serviços de saúde:

1º Passo: Realizar mobilização social e intervenções comportamentais bem como fornecer materiais essenciais aos agregados familiares através de intervenções de base comunitária.

2º Passo: Organizar equipas de divulgação e móveis para prestarem um conjunto de serviços padronizados às populações sem acesso a instalações de saúde.

3º Passo: Expandir a rede de cuidados primários de saúde com vista a oferecer cuidados preventivos e curativos básicos.

4º Passo: Reforçar os cuidados de referência de primeiro nível que

possam prestar cuidados de saúde completos e de urgência.

5º Passo: Melhorar os cuidados de referência de segundo nível que possam prestar cuidados especializados.

xxvi. **Deveriam ser introduzidos critérios técnicos na distribuição de recursos.** Tanto as afectações como as despesas no sector da saúde são feitas numa base *ad hoc*, o que resulta numa distribuição ineficiente e não equitativa dos recursos. Para se fazer uma melhor distribuição geográfica, podia utilizar-se os indicadores de população e de pobreza, sobretudo se os sistemas de informação e as estatísticas nacionais forem aperfeiçoados no médio prazo. A distribuição do pessoal da saúde poderá também ser um outro critério. O governo deveria também considerar a adopção de um sistema de “discriminação positiva” para ajudar as províncias que mais sofreram durante a guerra a porem-se a par das outras.

xxvii. **O sector da saúde precisa de um Plano de Investimento Estratégico.** As despesas de investimento aumentaram rapidamente nos últimos anos mas este esforço de reabilitação não foi antecedido de uma análise das necessidades e de um planeamento adequado da rede de saúde desejada. Também existe coordenação insuficiente entre o governo central e aqueles governos provinciais e outros parceiros. As despesas de investimento deveriam basear-se num mapa da rede de saúde existente e em projecções de diferentes cenários com os seus custos respectivos. Esse mapa está a ser agora preparado em cinco províncias e este exercício deveria ser alargado a todo o país, tão rápido

quanto possível, com vista a reorientar os investimentos já planeados.

xxviii. **O MS deveria criar capacidade própria e conceber instrumentos que permitam ao governo monitorizar o progresso de Angola na consecução das Metas de Desenvolvimento do Milénio.** O MS deveria colaborar com o INE no sentido de assegurar que se efectuem levantamentos periódicos, destinados a avaliar o estado de saúde da população. O mais importante é realizar um Levantamento Demográfico e da Saúde (DHS). Como os dados sobre a população são essenciais para a tomada de decisões no sector, o MS deveria também promover a realização de um censo da população.

xxix. **O MS deveria colaborar com o MF para analisar as categorias do orçamento, dentro dos limites estabelecidos pelo Plano Geral das Contas do Estado.** Os instrumentos disponíveis para monitorização do desempenho financeiro e técnico não permitem avaliar o progresso no sector da saúde. Também é preciso avaliar a utilidade do sistema de classificação do actual programa. Uma classificação por nível de cuidados (rede primária, maternidades e hospitais gerais e hospitais especializados e centrais) iria prestar as informações relevantes para a tomada de decisões de ordem macroeconómica. Por último, quando se reconhecer o Sistema de Informações da Saúde (HIS), é essencial desenvolver uma interface com o SIGFE e o SINGERH. Tal irá permitir ao SIGFE prestar as informações para a análise da eficácia em função dos custos ou os custos unitários das instalações.

xxx. **À medida que o governo fizer a revisão da Política Nacional de Saúde**

e redefinir a descentralização das administrações locais, o papel de cada um dos níveis deveria ficar claramente definido. A transição para uma maior descentralização não tem sido acompanhada de medidas destinadas a transferir as responsabilidades relativas à prestação de serviços que costumavam estar centralizadas no MS. Por exemplo, os programas de saúde pública do nível central ainda executam actividades a nível municipal, enquanto os mesmos programas a nível provincial praticamente não têm recursos disponíveis. A definição de responsabilidades deveria ser seguida da transferência dos recursos financeiros correspondentes e de um esforço intenso para se criar capacidade. Tal deveria resultar numa canalização de muitos mais recursos para o nível provincial, especialmente para bens e serviços. A implementação desta alteração levaria vários anos e deveria ser concebida nesse sentido.

A Agenda de Reforma na Agricultura

xxxi. **A agenda de reforma na agricultura inclui uma maior prioridade para o sector no orçamento, melhor distribuição dos programas de investimento (mais equidade), mais crédito de acesso fácil e progresso na reabilitação das infra-estruturas.** A análise dos padrões das despesas públicas no sector da agricultura revelou que o sector não tem recebido o grau de atenção que merece face ao seu potencial como fonte de emprego e receitas. Os gastos públicos na agricultura estão concentrados num certo número de grandes projectos nas zonas mais ricas do país e pouco contribuem para reduzir as disparidades

existentes. Os constrangimentos de crédito e a falta de infra-estruturas apropriadas limitam igualmente as potencialidades do sector.

xxxii. **Os gastos totais na agricultura deveriam aumentar tanto em volume como em cobertura.** As despesas totais na agricultura ainda são baixas, representando 1,33% do orçamento total e estão concentradas em certas áreas geográficas e em determinados temas. Sendo absolutamente necessário que se atribua prioridade e sabendo que os esforços iniciais não vão, de certeza, acontecer em simultâneo em todas as partes do país, é essencial que a visão e estratégia do governo tenham um enfoque nacional coerente, com actividades em cada uma das áreas apropriadas às vantagens e possibilidades dessa região. Isto significa que os investimentos não deveriam estar em conflito com as potencialidades de longo prazo mas deveriam também levar em conta as actuais avaliações de rentabilidade e de acesso aos mercados.

xxxiii. **Deveria existir uma estratégia clara para gradualmente descentralizar para o nível provincial a execução das despesas públicas e do investimento na agricultura.** Dadas as características do sector agrícola, as vastas zonas agro-climáticas, a proximidade dos mercados e as necessidades de infra-estruturas, parece que se justifica, em Angola, um ritmo mais acelerado de descentralização administrativa das despesas públicas na agricultura.

xxxiv. **Para ajudar o desenvolvimento do sector privado na agricultura e a criação de emprego, deveria facilitar-se o acesso ao crédito dos agricultores.**

As experiências de micro-crédito em todo o mundo parecem indicar que esta é uma área onde funciona melhor com o envolvimento mínimo do governo. Em Angola, as poucas experiências de sucesso que surgiram nos últimos anos, tais como o *Banco Sol* e o *Novo Banco*, que foram mediadas por ONGs, deveriam ser incentivadas para que os pequenos agricultores, que normalmente têm dificuldade em obter crédito de fontes formais e oficiais, possam ser beneficiados.

xxxv. **As despesas e o investimento públicos na agricultura deveriam ser orientados para a recuperação das infra-estruturas e actividades de divulgação e de pesquisa, atribuindo prioridade aos pequenos proprietários.** A maior parte dos projectos agrícolas apoiados por fundos públicos, actualmente em curso em Angola, estão relacionados com o apoio à reabilitação de obras de irrigação de larga escala e à aquisição de maquinaria pesada e tractores. Ao mesmo tempo, as despesas públicas com projectos de pesquisa e externos têm sido muito limitadas. Com as necessidades de infra-estruturas do país derivadas de uma longa guerra civil e do facto de Angola estar presentemente a experimentar um *boom* petrolífero substancial, os custos dos transportes são elevados, o acesso a mercados é praticamente inexistente e o país tem de lidar com uma apreciação significativa da taxa de câmbio real. O actual enfoque do governo central na reabilitação da infra-estrutura é correcto mas deveria prestar-se mais atenção às actividades de divulgação e pesquisa que possam ajudar a aumentar a produtividade e a reduzir os custos unitários, o que por seu turno seria útil para se lidar com os efeitos de uma taxa de câmbio apreciada.

A Agenda de Descentralização

xxxvi. **Está fora de questão a existência de um plano de descentralização, disponível de imediato, que se possa recomendar para Angola.** A experiência de diferentes países relativamente à organização do estado e ao seu sistema fiscal é muito diversa. Também a tentativa de agrupar algumas características e de indicar o modelo mais apropriado é muito problemática, pois existe um grande número de modelos. Esta Revisão das Despesas Públicas discute três fases sequenciais para um processo de descentralização gradual em Angola. O processo proposto começa com a desconcentração de poder, sugere uma movimentação no sentido da descentralização administrativa e recomenda a descentralização fiscal como ponto de chegada final. Na prática, estas três fases deveriam ser encaradas como partes do mesmo cenário, com objectivos, âmbito e calendário para a implementação claramente definidos. Subjacente às diferentes fases está a noção de que a partilha de poder, recursos e responsabilidade em favor dos governos subnacionais deveria ser a prioridade na esfera local.

xxxvii. **A primeira fase caracteriza-se pela execução de mudanças administrativas.** As mudanças propostas são muito específicas e selectivas. Em termos políticos, a primeira fase não se debruça sobre o modo como vão ser escolhidas as autoridades subnacionais, se devem ser nomeadas ou eleitas directamente. Com respeito às funções governamentais, o objectivo é contemplar alguns dos serviços básicos, tais como educação básica, centros de saúde e recolha de

lixo. Os beneficiários da descentralização serão os governos subnacionais a serem escolhidos entre aqueles já definidos na Lei 02/07 como candidatos potenciais para a descentralização.

xxxviii. **O ponto de chegada ideal é a descentralização fiscal.** A terceira fase do processo de descentralização deveria incluir eleições directas para as autoridades subnacionais e a transferência de todos os serviços básicos para os governos subnacionais. Seria também necessário estabelecer um sistema nacional para a transferência de fundos, controlo da capacidade de endividamento dos governos subnacionais e garantir uma maior autonomia sobre a cobrança de impostos tipicamente locais. O grande objectivo é conceder uma autonomia razoável aos governos subnacionais que lhes permita exercerem o seu poder e executar as despesas através de uma administração fiscal mais autónoma.

xxxix. **Deveria ser adoptado um conjunto de medidas destinadas a conceder total autonomia aos governos subnacionais** para que possam desempenhar as suas funções relativamente à principal actuação legal do processo de descentralização. Primeiro, deveria constituir-se um fundo comum. Este fundo, para as receitas obtidas do governo central e a serem distribuídas aos governos subnacionais, deveria possuir as características seguintes:

- *O fundo tem de conter um valor percentual sobre o produto da receita.* Esta percentagem tem de ser fixada e previamente estabelecida por um acto legal, não podendo ficar sujeita a

quaisquer alterações por parte do poder executivo do governo federal, nem ficar dependente da afectação de fundos no orçamento nem ficar sujeita à programação financeira;

- *Este fundo geral deveria ser transferido numa base mensal, na mesma data em que foi proposto para o caso da fase inicial, para os programas descentralizados por intermédio de acordos; ocasionalmente, as transferências podem ser efectuadas numa base quinzenal ou semanal;*

- *A afectação de fundos deveria ter em conta a população de cada jurisdição como um critério básico para além de outros indicadores municipais estreitamente relacionados com a procura de bens e serviços públicos (um valor substituto que pode ser facilmente avaliado e actualizado é o consumo residencial de electricidade, pelo menos nas zonas urbanas);*

xl. Os governos municipais podiam ser autorizados a utilizar as receitas dos impostos municipais e os mais desenvolvidos podiam até contrair empréstimos. Este processo, contudo, não deveria ser tão descentralizado como o dos serviços sociais. Com base nas características do país, o poder sobre estes dois tipos de receitas deveria permanecer nas mãos do governo central. Assim, a implementação, definição das taxas de imposto e a regulação dos impostos (por exemplo: imposto sobre propriedade ou até impostos sobre a prestação de serviços, licenças para actividade

económica) deveriam ainda ficar sob a responsabilidade do governo central, mas a gestão das receitas dos impostos deveria ser delegada aos governos subnacionais. Na terceira fase, podem ser propostas alterações ao governo central, com a definição de taxas de imposto diferentes e mais elevadas para as regiões melhor desenvolvidas e que podiam ser cobradas a título de impostos adicionais.

Possíveis Parcerias

Durante as discussões formais deste relatório com as autoridades surgiu uma demanda para se elencar as possíveis áreas passíveis de Assistência Técnica derivadas das recomendações da RDP por parte dos parceiros de desenvolvimento que contribuíram para a elaboração do relatório. A tabela a seguir elenca as áreas nas quais seria possível se promover um aprofundamento do diálogo entre os parceiros e as autoridades.

TEMAS	DIAGNÓSTICOS PRINCIPAIS DO PER	POSSÍVEL ASSISTÊNCIA TÉCNICA (AT)	PARCEIROS A SEREM ENVOLVIDOS NA AT
ORÇAMENTO CENTRAL	<ul style="list-style-type: none"> Preparar o orçamento numa perspectiva multianual. 	Projeção e análise das receitas multianuais e da sustentabilidade da dívida.	Banco Mundial, FMI, USAID
	<ul style="list-style-type: none"> Aperfeiçoar os processos de preparação, execução e monitorização do orçamento. 	Projeção multianual de despesas ao abrigo das políticas em curso ou do actual nível de serviços, por ministério ou programa.	Banco Mundial, FMI, USAID
	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer o elo entre formulação de políticas (visão estratégica) e orçamentação. 	Projeções multianuais do custo de novas políticas, projectos (capital) e expansão dos programas existentes.	Banco Mundial, FMI, USAID
	<ul style="list-style-type: none"> Aperfeiçoar a coordenação entre MINPLAN e Ministérios Sectoriais 	Reforço do mecanismo de discussão do orçamento pelas comissões parlamentares	PNUD
		Elaboração de ferramentas de análise do efeito distributivo do orçamento.	PNUD

EDUCAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Aperfeiçoar o processo de planeamento estratégico do sector 	<p>Aprimoramento das classificações orçamentais de forma a facilitar processo de planeamento estratégico do sector.</p>	<p>Banco Mundial, DFID</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a oferta e a qualidade de dados sociais (incluindo classificações orçamentais adequadas). 	<p>Aprimoramento da capacidade estatística para produção de indicadores educativos</p>	<p>Banco Mundial, UNICEF, PNUD, CE</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Definir critérios para a afectação de recursos às províncias. 	<p>Capacitação dos funcionários do MEC (níveis central, municipal e provincial) para planeamento, monitorização e implementação de planos do sector.</p>	<p>Banco Mundial, CE, PNUD, UNICEF</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar eficiência dos gastos no sector. 		

SAÚDE	<ul style="list-style-type: none"> • Aperfeiçoar o processo de planeamento estratégico do sector 	<p>Aprimoramento das classificações orçamentais de forma a facilitar processo de planeamento estratégico do sector.</p>	<p>Banco Mundial, OMS, UNICEF, CE</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Definir estratégias para melhorar a eficiência dos gastos correntes. 	<p>Aprimoramento da capacidade estatística para produção de indicadores sociais na área de saúde</p>	<p>UNICEF, CE</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a coordenação entre MINSA e governos provinciais sobre intervenções no sector para evitar a duplicação de esforços e ineficiências. 	<p>Capacitação dos funcionários do MINSA (níveis central, municipal e provincial) para planeamento, monitorização e implementação de planos do sector.</p>	<p>UNICEF, CE</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Reavaliar a actual distribuição geográfica de médicos e enfermeiros. 		

AGRICULTURA	<ul style="list-style-type: none"> • Aperfeiçoar o processo de planeamento estratégico do sector • Definir estratégias para melhorar a eficiência dos gastos correntes. 	<p>Apoio à estruturação da nova organização de investigação agrária de Angola e promoção de parcerias entre entidades públicas e a nova organização de investigação agrária para acelerar o aumento da produção e da produtividade agrárias com o uso intensivo de novas tecnologias de produção, conservação, transformação e comercialização.</p>	FAO, PNUD, CE
	<ul style="list-style-type: none"> • Definir estratégias para aumentar investimentos em pesquisa e extensão. 	<p>Promoção de parceria entre a nova organização de investigação agrária e o Programa de Extensão e Desenvolvimento Rural para adaptar e transferir tecnologias de produção, conservação, transformação e comercialização de produtos agro-silvo-pastorais de uso imediato pelos produtores de Angola.</p>	FAO, CE

DESCENTRALIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver mecanismos de monitorização e avaliação para acompanhar a evolução do processo de desconcentração administrativa. 	Apoiar sistemas participativos de planeamento municipal e o estabelecimento do Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social	UNICEF, Banco Mundial
	<ul style="list-style-type: none"> Capacitação e formação de funcionários públicos dos governos municipais e provinciais. 	Desenvolver mecanismos de orçamentação participativa a nível das províncias e dos municípios.	PNUD, Banco Mundial
		Desenvolver mecanismos de monitorização e avaliação de despesas a nível das províncias e dos municípios.	PNUD, Banco Mundial
		Capacitação e formação de funcionários públicos dos governos municipais e provinciais sobre o processo orçamental	PNUD, Banco Mundial